

УДК 321.72

Особливості функціонування тіньових урядів у деяких західних країнах

Ганна Негуляєва,
аспірант кафедри політичних наук
Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка

На основі аналізу наукових джерел автор робить спробу сформулювати ключові особливості функціонування тіньових урядів у деяких країнах, зокрема, у Великій Британії, Канаді, Австралії.

Ключові слова: тіньовий кабінет міністрів, опозиція, парламент, вестмінстерська система, лідер опозиції.

In the article, on the basis of the analysis of scientific sources, the author made an attempt to formulate the main features of the functioning of the shadow cabinet in foreign countries: the UK, Canada and Australia.

Keywords: shadow cabinet, opposition, parliament, the Westminster system, the leader of the opposition.

Ефективна діяльність опозиційних сил є запорукою стабільності парламентського процесу та політичної системи країни в цілому. Побудова партнерських відносин з владою та участь на рівноправних умовах в політичному процесі вимагає від опозиційної партії чіткої стратегії роботи, що, відповідно, викликає необхідність створення певних формальних чи неформальних управлінських структур. Саме тому в останні роки українська політична еліта все більше звертається до концепції тіньового уряду, діяльність якого в західних країнах створює умови для конструктивного діалогу провладних та опозиційних сил. Практика функціонування такого органу в країнах вестмінстерської системи, яку ми маємо намір окреслити у цій статті, особливо показова та корисна з огляду на постійні спроби українського політикуму запровадити подібний інститут.

Проблема визначення ролі і місця тіньового кабінету міністрів у політичній системі активно розробляється західними вченими, починаючи з 1955 року. Саме тоді у Великій Британії запроваджується практика закріплення за кожним міністерством опозиційного представника та покладення на нього персональної відповідальності за всю опозиційну активність у певній сфері. Ґрунтовні дослідження низки британських вчених фактично створили теоретичну базу для подальшого вивчення діяльності тіньових урядів. Зокрема, у працях Д. Р. Тернера, Р. Паннета, Р. Келлі, Дж. Макінтоша, Д. Е. Макгенрі не лише проводиться думка про невід'ємність опозиційних урядів від британського парламентського процесу, але й ґрунтовно аналізується структура таких органів, права та обов'язки лідера опозиції, тіньових міністрів, парламентських секретарів, розглядається питання фінансування тощо.

Питанням особливостей функціонування тіньових кабінетів міністрів в інших країнах вестмінстерської системи присвячені дослідження К. Орт, Дж. Бейтмена, Р. Херра, П. Хендерсона, Г. Меддокса, Дж. Кларка та інших.

Батьківщиною тіньових урядів традиційно вважається Велика Британія, бо саме в надрах її політичної системи оформилися такі утворення. Місце та роль парламенту в політичній системі, домінування двох політичних партій, система розподілу виконавчої і законодавчої влади тощо створює ідеальний ґрунт для системного структурування як взаємовідносин влади й опозиції, так і роботи опозиційної фракції.

Дві найбільші партії створюють офіційно визнані сторони в Палаті громад – правлячу більшість та офіційну опозицію її Величності. Партія, що перемогла на виборах, формує уряд і парламентську більшість, а лідер цієї партії стає Прем'єр-міністром. Друга за кількістю партія стає офіційною опозицією, а її лідер – лідером опозиції. Таким чином, опозиція готова в будь-який час прийняти владу від правлячої більшості.

Незважаючи на те, що у Великій Британії немає конституційного визнання тіньового кабінету міністрів, він став загальноновизнаним інститутом та відіграє значну роль у парламентському процесі. Починаючи з 1930-х років, тіньовий кабінет консерваторів іменується консультативним комітетом лідера партії, тоді як лейбористський має назву парламентського (або дорадчого) [3, с. 15].

Практика формування тіньових кабінетів британської консервативної партії суттєво відрізняється від партії лейбористів. Лідер Консервативної партії особисто призначає склад тіньового кабінету, в його роботі немає будь-яких формальних правил, відповідно – стратегія роботи кабінету прямо залежить від позиції лідера. Робота Лейбористської партії, навпаки, чітко формалізована: фракція обирає лідера, тіньових міністрів, членів національного виконавчого комітету тощо [6, с.46].

Структурно тіньовий кабінет Великої Британії дублює ключові посади офіційного уряду, однак він має і власну ієрархію. Керівну роль відіграє лідер опозиції, який головує на регулярних засіданнях кабінету. Далі

за внутрішньою ієрархією стоять головні (старші) офіційні опозиційні представники (тіньові міністри), які опікуються сферою компетенції конкретного міністра. До структури тіньового кабінету входять і так звані внутрішні групи, або „внутрішній тіньовий кабінет”, що складається з осіб, наближених до лідера. Саме вони визначально впливають на формування опозиційної політики. Офіційно не входять до складу тіньового кабінету молодші опозиційні представники.

Посада лідера опозиції отримала офіційне визнання 1937 року з прийняттям закону про міністрів корони. Цим документом не лише визнано статус лідера опозиції, але й надано йому щорічне фінансування.

Ефективність тіньового уряду прямо залежить від злагодженої роботи опозиційних депутатів. Головна роль в цьому належить голові фракції та так званому головному „батогу” – головному організатору парламентської фракції. Його обов’язок – налагоджувати співпрацю членів фракції та координувати їх діяльність.

Ключову роль у процесі реалізації тіньовим кабінетом своїх функцій відіграють опозиційні представники, або тіньові міністри. Основоположним моментом їх діяльності є спеціалізація та система розподілу повноважень: за кожним міністерством закріплюється опозиційний представник, який контролює діяльність влади у певній сфері. Головними функціями тіньових міністрів є організація та координація роботи членів парламентської фракції щодо критики дій уряду у певній сфері, а також підготовка та презентація в парламенті альтернативних політичних рішень [12, с. 256].

Визнання інституту тіньового урядування на державному рівні виражається, крім іншого, в його бюджетному фінансуванні. Фінансова допомога опозиційним партіям у Палаті громад та Палаті лордів відома як „гроші Шорта” і „гроші Гренборна”. Зокрема, на реалізацію опозиційних функцій консервативна партія отримала 2009 року понад 4 мільйони фунтів стерлінгів [7].

Практика формування тіньових кабінетів міністрів характерна і для інших країн, що запровадили вестмінстерську модель парламентаризму. Особливо показовим є досвід Австралії і Канади, які ефективно поєднали британський зразок з вітчизняними особливостями політичної системи.

Обидві країни входять до складу Співдружності націй, мають федеративний устрій, двопалатні парламенти, главою держав залишається королева Великої Британії, представлена генерал-губернаторами, які призначаються за рекомендаціями урядів.

В основі австралійської системи законодавчої влади лежить модель британського парламентаризму, однак система взаємовідносин між штатами і федеральним урядом побудована за американською моделлю. Центральне місце в політичному житті належить трьом політичним силам, дві з яких формують опозиційну ліберально-національну коаліцію: це Ліберальна партія Австралії, Національна партія Австралії та Австралійська лейбористська партія.

За британським зразком, статус опозиції в Австралії ґрунтується на концепції лояльної опозиції, яка має суттєві можливості для впливу на парламентський процес. Особливо це проявилось після виборів 21 серпня 2010 року, адже обидві провідні політичні сили набрали майже однакову кількість голосів, відтак виявити переможця стало неможливим. Однак два незалежні депутати підтримали нинішнього прем'єр-міністра (представницю Лейбористської партії), а лідер опозиції одразу визнав свою поразку й пообіцяв поважати вибір колег.

Опозиційна команда чітко структурована. Вона складається з лідера опозиції та його заступників, лідера опозиції в Сенаті та його заступників, тіньового кабінету міністрів, парламентських секретарів та парламентських „батоїв”. Створення та діяльність тіньового уряду Австралії не регламентується на законодавчому рівні. Члени кабінету, на відміну від британських колег, не отримують додаткового фінансування.

Функціонування тіньових кабінетів Лейбористської партії та Ліберально-національної коаліції мають свої особливості. Зокрема, члени коаліційного тіньового уряду призначаються лідером опозиції, а сам кабінет міністрів умовно поділяється на „зовнішній” та „внутрішній”. До складу „зовнішнього” кабінету входять так звані молодші міністри, вони зазвичай не беруть участь у засіданнях уряду. Лейбористський кабінет, навпаки, обирається загальними зборами членів фракції, а право участі у засіданнях отримують всі тіньові міністри.

Тіньові міністри мають достатню свободу в процесі прийняття рішень у сфері їх компетенції. Головним завданням тіньового кабінету є ухвалення загальної концепції та позиції фракції, а не розробка цієї політики. Функції формування поточної політики надається іншій структурній одиниці опозиційного уряду – керівній групі опозиційної фракції, до складу якої входять лідери опозиції та їх заступники, парламентські секретарі та профільні міністри в залежності від теми обговорення [4, с. 56].

Місце лідера опозиції, на відміну від тіньового кабінету міністрів, визнане на федеральному рівні. Згідно з особливим положенням 1920 року, лідер опозиції отримує офіційну зарплатню та затверджене десяте місце у федеральному табелі про ранги.

За британським зразком, вирішення питань координації роботи опозиційних депутатів покладається на головного „батога” та інших опозиційних „батоїв”. Ця посада офіційно визнана 1994 року разом із створенням Головного комітету парламенту. „Батоги” обираються опозиційними депутатами (Лейбористська та Національна партії) або ж призначаються лідером опозиції (Ліберальна партія) [9].

Визначну роль у роботі опозиційних структур відіграють консультативно-дорадчі комітети та комісії, основною функцією яких є сприяння тіньовому кабінету у розробці політичної позиції партії. Кожна політична партія має свій ключовий комітет. У лейбористів це комітет

пріоритетного розгляду, у ліберально-національної коаліції – комітет з розгляду політики.

Отже наразі Австралія перебуває на шляху інституалізації тіньового уряду. З одного боку, об'єктивна необхідність його існування не піддається сумніву, з іншого ж боку – австралійська влада не поспішає надавати йому офіційного статусу на федеральному рівні.

Схожа ситуація склалася і в Канаді. Помилковою буде думка, що опозиційний уряд країни є лише копією британського зразка, адже країна має своєрідну партійну структуру, що стала базою для формування цього органу. В Канаді центральними елементами партійної організації є кокуси та профільні комітети кокусів партій (комітети, крім іншого, формуються і згідно з розподілом на конкретні сфери), що забезпечує професійну орієнтацію депутатів. Таким чином, поступово посади голів комітетів кокусів перетворились на посади опозиційних критиків, які спільно з колегами виступають в ролі альтернативного уряду [13, с. 119].

Після виборів 2006 року в канадському парламенті представлені три опозиційні партії: Квебекський блок, Ліберальна партія та Нова демократична партія. Найбільше депутатів має Ліберальна партія, яка й визнана офіційною опозицією; саме вона сформувала тіньовий кабінет міністрів.

Структура канадських тіньових урядів суттєво відрізняється від британських та австралійських, що пов'язано з традиціями партійної організації. Зокрема, в ієрархії членів опозиційного уряду з'явилась фігура так званого координатора, який є проміжною ланкою між лідером опозиції та тіньовими міністрами. Як зазначав у своєму прес-релізі від 24 жовтня 1973 року депутат парламенту Д. Мазанковський, їх основною функцією є „забезпечення впорядкованої та організованої розробки політики у сферах, що представляють широкі можливості” [11, с. 32]. Наприклад, координатор з енергетичної безпеки буде опікуватись діяльністю комітетів з промисловості, торгівлі, а також економіки та оподаткування щодо енергетичних питань. Так само і в інших сферах.

Відповідно, функція стратегічного планування перестає реалізовуватись тіньовим кабінетом міністрів в цілому, а стає прерогативою конкретних посадовців, які після погодження з лідером опозиції надають тіньовим міністрам рекомендації щодо здійснення парламентської активності в конкретних умовах.

Нині Ліберальна партія Канади, що перебуває в опозиції, має п'ять координаційних комітетів: комітет з планування політики (відповідає за комплексну розробку коротко- та довготермінової політики), комітет з економічного добробуту (Economic Prosperity), комітет з соціальних питань (Social Justice), комітет з екологічних питань (Environmental Sustainability) та комітет з закордонних справ (Canada & the World).

Іншою особливістю канадських тіньових урядів є відмова від копіювання урядових структур. Канадські кабінети міністрів формуються лише

відповідно до потреб опозиційної команди, а тому чисельність опозиційних представників значно відрізняється від кількості урядових міністрів. Зокрема, урядову команду представляють 36 міністрів, на протипагу яким працює 41 тінювий міністр. Така різниця пояснюється необхідністю приділяти додаткову увагу сфері чи проблемі, яка входить до компетенції „великого” міністерства з широкими повноваженнями.

Важливою особливістю опозиційної діяльності в Канаді, що має безпосередній вплив на парламентський процес, є паралельне функціонування тінювих кабінетів міністрів одразу кількох політичних партій. Після виборів 2006 року у 40-му парламенті сформувались три тінюві кабінети міністрів: офіційний тінювий кабінет Ліберальної партії, тінювий кабінет Квебекського блоку та тінювий кабінет Нової демократичної партії. Їх вплив на роботу парламенту мінімальний; основне їх завдання – внутрішня організація роботи фракції.

Дослідження діяльності тінювих кабінетів міністрів сфокусовані переважно на практиці країн вестмінстерської системи. Ґрунтовних досліджень щодо можливості ефективної роботи такого органу в інших політичних системах, на жаль, не здійснювалося. Однак практика низки країн свідчить, що більшість демократичних систем в тій чи іншій формі (з урахуванням особливостей партійної системи та парламентського процесу) можуть створити опозиційний уряд. Нині тінюві уряди створюються (постійно або час від часу окремими політичними силами) у Франції, Ірландії, Ізраїлі, Італії, Японії, ПАР. Ці країни прагнуть відшукати найоптимальніші моделі опозиційної організації, центральним аспектом якої обирають опозиційне урядування. Основною помилкою при створенні тінювих кабінетів міністрів є дублювання британської моделі, яку практично неможливо перекласти на інший ґрунт.

За останні роки влада та опозиція в Україні не раз мінялися місцями. Команда В. Януковича, перебуваючи в опозиції, навчилася критикувати дії влади, блокувати трибуну, формувати опозиційні інституції тощо, а БЮТ, „Наша Україна” та СПУ захищалися, використовуючи адмінресурс і тиск на опонентів. Після „коаліціади” влада й опозиція помінялись місцями, однак на практиці нічого не змінилось.

Україна, на жаль, і досі не має цивілізованих традицій опозиційної діяльності, владна еліта не зацікавлена в інституалізації опозиції та її органів, опоненти не вміють бути лояльними та конструктивними. В країні неформально існують майже всі засади для ефективного функціонування опозиційних утворень у форматі опозиційного уряду. Однак опозиційний уряд не має чітких механізмів впливу на парламентський процес та комплексної стратегії роботи. Причиною цього є не лише невизначеність прав та повноважень, а й небажання такі правила формувати. Фактично в Україні нібито й існує тінювий кабінет Блоку Ю. Тимошенко під керівництвом С. Соболєва, але основну функцію – висловлювати в парламенті критичні зауваження щодо рішень офіційного уряду у

відповідній сфері й оприлюднювати альтернативні рішення – наші опозиційні міністри фактично не виконують.

Британська політична модель змушує будь-якого міністра (офіційного чи тіньового) бути як яскравим оратором, так і сильним адміністратором. Український політикум, на жаль, поки має або тих, або тих.

Література:

1. **Бірс Дж. Д.** Права та обов'язки опозиційних партій у демократичних країнах. Програма сприяння парламенту України університету Індіани (Блумінгтон, США) // <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>

2. **Гергун А.** Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії. – http://homopoliticus.org/ru/about/team2/artem_gergun/artikles

3. **Конончук С., Ярош О.** Уряд і „тіньовий кабінет”: як можлива вестмінстерська модель у політичному полі України? Дослідження проблеми / С. Конончук, О. Ярош. – К., Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 44 с.

4. **Bateman Joel** In the shadows: the shadow cabinet in Australia. - Canberra: Dept. of Parliamentary Services, - 2008. – 84 p.

5. **Beloff M.** The Leader of Opposition // M. Beloff. – Parliamentary Affairs. - 1957-8. - pp. 155 - 162

6. **Brazier R.** Ministers of the Crown / R. Brazier. – New York, - 1997. – 417 p.

7. **Kelly R.** ShortMoney - <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-01663.pdf>

8. **Mackintosh, John P.** The British cabinet / John P. Mackintosh. – Toronto: Univ. of Toronto Press, 1962. – pp. 447 - 451

9. **Maddox G.** Australian democracy in theory and practice, fifth edn / G. Maddox. – Melbourne, 2005.

10. **McKenzie R. T.** British Political Parties: The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties / R. T. McKenzie. – Melbourne, 1955. - 626 p.

11. **Ort, Karen.** Shadow cabinet organization in Canada 1963-78 / Karen Ort. – The University of British Columbia, 1978. – 124 p.

12. **Punnett, R. M.** Front-bench opposition; the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics / R. M. Punnett. - London, Heinemann, 1973.

13. **Jackson R. J., Jackson D.** Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy / Robert J. Jackson, Doreen Jackson. – Ontario, - 2000. – 671 p.